COMMISSIONE XI

LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

XI

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GIUGNO 1993

(Ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera)

SEGUITO DELL'AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, PROFESSOR SABINO CASSESE, SULLA POLITICA PER IL PUBBLICO IMPIEGO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **VINCENZO MANCINI**

INDICE DEGLI INTERVENTI

PAG.

Seguito dell'audizione del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cassese, sulla politica per il pubblico impiego:

Mancini Vincenzo, *Presidente* 171, 178, 179
Bolognesi Marida (gruppo rifondazione comunista) 178, 179
Cassese Sabino, *Ministro per la funzione pubblica* 178, 179
Gaspari Remo (gruppo DC) 173, 175
Pizzinato Antonio (gruppo PDS) 179
Sapienza Orazio (gruppo DC) 172, 173, 178
Widmann Hans (gruppo misto) 174

PAGINA BIANCA

La seduta comincia alle 15,20.

Seguito dell'audizione del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cassese, sulla politica per il pubblico impiego.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera, del ministro per la funzione pubblica, professor Sabino Cassese, sulla politica per il pubblico impiego.

Ricordo che nel corso della precedente audizione, tenutasi il 19 maggio scorso, avevamo ascoltato la relazione del ministro e le osservazioni di alcuni colleghi, rinviando ad un successivo incontro la conclusione degli interventi e la replica del ministro.

Prima di dare la parola ai colleghi che intendano intervenire, desidero informarli che da parte del ministro Cassese è pervenuta in data di ieri una nota che condividiamo appieno, la quale è stata poc'anzi echeggiata dall'onorevole Pizzinato ed ha formato oggetto di rilievi da parte nostra.

Il ministro lamenta come spesso in sede parlamentare, specie nel corso dell'esame preliminare di proposte e disegni di legge, vengano introdotte norme concernenti materie attinenti all'organizzazione dell'amministrazione pubblica senza che il ministro per la funzione pubblica ne sia informato.

Per la verità, abbiamo lamentato a nostra volta tale situazione ed infatti ho risposto immediatamente al ministro dichiarando che condivido appieno le sue osservazioni. Nella nota di risposta da me inviata ho inoltre chiarito come anche da parte della Commissione tutto ciò sia stato denunciato, facendone per di più oggetto di una segnalazione al Presidente della Camera affinché venga approfonditamente esaminata da parte della Giunta per il regolamento un'eventuale modifica alle norme regolamentari volta ad evitare che attraverso il lavoro istruttorio in sede referente si attui un sostanziale aggiramento delle competenze delle Commissioni.

Pregando il ministro di svolgere in proposito l'azione di controllo che riterrà più opportuna, desidero però ricordargli che anche da parte dei rappresentanti del Governo nell'ambito delle Commissioni di merito si sono verificate disattenzioni (devo sperare che non si tratti di altro). Proprio recentemente, nel testo del decreto-legge n. 128 del 1993 recante la proroga delle funzioni degli amministratori straordinari delle USL, per ben due volte – e spero non accada una terza volta – sono state introdotte norme che nulla avevano a che spartire con l'oggetto del provvedimento. Tale episodio ha trovato severamente vigile la nostra Commissione che, all'unanimità, ha espresso parere contrario, comunicandolo alla Commissione di merito. Da parte dei rappresentanti del Governo, però, presso quella Commissione sono stati espressi pareri favorevoli, in dispregio alle norme regolamentari (mi riferisco, in particolare, all'articolo 96-*bis*, comma 8) le quali stabiliscono l'esigenza che gli articoli aggiuntivi e gli emendamenti presentati siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge. Ebbene, sorge più di un dubbio sull'attinenza della proroga delle nomine degli amministratori straordinari con gli avanzamenti

di carriera o, addirittura, con le norme di inquadramento riguardanti il personale dipendente da ordini e collegi professionali.

Quello che ho citato è soltanto un esempio, ma vi sono numerosi altri casi, rappresentati anche da provvedimenti attualmente all'esame della nostra Commissione in sede consultiva. Evidentemente vi sarà bisogno di una maggiore vigilanza. Sono grato pertanto al ministro per le sue osservazioni in proposito e desidero anticipare che nella mia lettera di risposta concludo affermando la certezza che, utilizzando in modo coordinato i rispettivi poteri, nel rispetto dei distinti ruoli istituzionali, sarà possibile evitare in futuro sovrapposizioni e discordanze tra gli indirizzi normativi in materia di impiego pubblico. Se, infatti, vengono operate determinate scelte, esse debbono valere non soltanto in questa sede, quasi fossero di riservato dominio, ma vincolare l'intero Parlamento e non trovare disattento il Governo, qualunque sia la persona che in quel momento lo rappresenta.

Ribadisco quindi ancora una volta la mia gratitudine al ministro Cassese per la sua attenzione e vigilanza, assicurandogli che da parte nostra vi sarà una pari attenzione e grande disponibilità a collaborare nello sforzo di interrompere questa sorta di produzione legislativa a getto continuo – quasi di carattere alluvionale – che crea molta confusione e lascia molto perplessi sotto vari punti di vista.

ORAZIO SAPIENZA. Signor ministro, ho avuto modo di ascoltarla con molta attenzione quando per la prima volta si è presentato presso la nostra Commissione nella sua veste di ministro per la funzione pubblica ed ho anche avuto modo di leggere, in questi giorni, varie interviste da lei rilasciate ad alcuni quotidiani.

La più importante di tali interviste mi è parsa quella pubblicata da *La Stampa* di Torino, concernente la situazione della pubblica amministrazione, nella quale lei esprime una condanna senza appello sullo stato della pubblica amministrazione del nostro paese e sembra condividere che si tratti della burocrazia più inefficente del mondo civilizzato. Probabilmente tali considerazioni sono reali e rappresentano una situazione alla quale purtroppo bisogna piegarsi.

Lei ha poi affermato che tra il centro-nord ed il sud esiste una sperequazione di proporzioni non indifferenti per quanto riguarda il rapporto tra gli abitanti ed i pubblici dipendenti: nel sud e nelle isole vi sarebbe un impiegato ogni 127 abitanti e nel nord uno ogni 188. Debbo dire, però, che non condivido quanto lei ha sostenuto in ordine alle ragioni che hanno portato a questa differenza, le quali non attengono *tout court* alla gestione clientelare, bensì, a mio parere, al fatto che al sud non vi è un tessuto industriale in grado di assorbire la mano d'opera che si affaccia sul mercato del lavoro. Non è possibile crocifiggere una classe dirigente che ha già le sue pesanti responsabilità – quella meridionale, per intenderci – facendo apparire che si sia preoccupata soltanto del rapporto tra collocazione della gente nella pubblica amministrazione e voto di scambio: di questo, infatti, viene accusata. Lei ha affermato, signor ministro, che la burocrazia può essere usata come una grande riserva di voti: mi sembra un'affermazione tranciante, posta in questi termini. Ritengo, cioè, che non si tenga conto del fatto che per questa via (e per altre che, purtroppo, sono state percorse nel Mezzogiorno, compresa, ad esempio, quella del presuntivo impiego in agricoltura) il Meridione non ha conosciuto rivoluzioni sociali e, per certi aspetti, ciò è stato funzionale allo sviluppo del resto del paese. Se cioè – volgarizzo – non vi fosse stata la riserva della quale lei parla, se non vi fosse stata la continua proroga del presuntivo impiego in agricoltura, avremmo assistito al riversarsi delle masse per le strade ed avremmo avuto rivolte sociali che, forse, avrebbero accelerato il processo di democratizzazione del paese ed avrebbero anche accelerato un intervento nel Mezzogiorno non assistenziale, come quello che purtroppo siamo stati costretti a sopportare: per colpa nostra, della classe dirigente meridionale, ma anche per colpa della grande imprendito-

ria, che si è servita della classe politica dirigente del nord per consentire che tutto ciò accadesse.

Allora, signor ministro, il discorso su quanto è avvenuto in questi anni deve essere completo, altrimenti si rischia di fornire altro materiale a coloro che parlano della necessità di una divisione del paese, di un federalismo tutto inteso in senso punitivo per il Mezzogiorno e di un modo di intendere i rapporti tra nord e sud non ancorato a quelle esigenze di solidarietà che sono irrinunciabili, se vogliamo che nei prossimi anni non siano le rivolte sociali a determinare un'inversione di tendenza nello sviluppo delle zone più disagiate.

Per quanto riguarda, invece, il futuro della struttura burocratica, lei ha giustamente affermato che si è prestata una maniacale attenzione al processo, anziché al prodotto. Questa affermazione è vera, mi sento di condividerla pienamente: siamo stati sommersi da circolari, disposizioni, passaggi che sono stati imposti attraverso normative molto spesso contraddittorie che obbedivano principalmente ad esigenze di processo, magari per giustificare l'esistenza di settori, uffici, e così via, anziché preoccuparsi di agevolare il procedimento amministrativo.

Porre mano ad una riforma che ci faccia avere di mira il prodotto e non il processo è un'impresa titanica ed io mi rendo conto che lei, anche per gli obiettivi limitati del Governo di cui fa parte, non potrà certamente portarla a compimento. Tuttavia ritengo, signor ministro, che il tentativo di realizzare questa inversione di tendenza debba essere posto in atto subito, ma non ricorrendo a proroghe di termini, che al contrario debbono avere immediata scadenza. Non possiamo cioè consentire una rivincita della burocrazia che, sentendosi penalizzata da un processo legislativo molto duro (lo dico io per primo, perché abbiamo operato scelte trancianti su alcuni aspetti), tenta tutte le strade possibili per ritardare l'opera di rinnovamento e per impedire che questa vada avanti, magari sperando che con un altro Governo, o in un'altra legislatura, sarà possibile mettere da parte le istanze che ostacolano quell'impostazione negativa che fino ad oggi ha prevalso e che tutti noi vogliamo sia definitivamente sconfitta.

Sono pienamente d'accordo con lei, signor ministro, quando afferma che la legge 7 agosto 1990, n. 241, la quale dovrebbe garantire i diritti dei cittadini nei riguardi della pubblica amministrazione, è una della più inapplicate del nostro paese. È una delle leggi più inapplicate proprio perché è quella che dovrebbe consentire una conciliazione – non dico riconciliazione – tra utenza e pubblica amministrazione, la quale passa, tuttavia, attraverso una modifica del modo di lavorare del pubblico dipendente, ossia un profondo cambiamento del rapporto intercorrente tra costui e l'utenza. So, ad esempio, che in molte amministrazioni sono state adottate misure nella gestione dell'orario di lavoro (orario spezzato, turnazione dei dipendenti all'interno della struttura, e così via) che avrebbero dovuto comportare una maggiore possibilità di fruizione dei servizi forniti dall'amministrazione stessa. Ebbene, tutto ciò viene vissuto in maniera errata. Vi sono situazioni in cui il lavoro pomeridiano viene interpretato (e, per certi aspetti, analogo discorso vale anche per lo straordinario) come un'appendice del lavoro normale, cosicché in quell'orario si fa, in sostanza, ciò che non si è fatto nell'orario normale, o addirittura non si fa niente, come accade in qualche pubblica amministrazione.

REMO GASPARI. In molte.

ORAZIO SAPIENZA. Esatto, in molte amministrazioni.

Bisogna allora agire in profondità per realizzare un modello di pubblica amministrazione che – ripeto quanto ho già detto – consenta una sua conciliazione con l'utenza, soprattutto facendo capire ai pubblici dipendenti che si è sempre contemporaneamente utenti ed erogatori di servizi, non si riveste mai soltanto l'una o l'altra parte. Appare quindi ridicolo, per esempio, che l'infermiere si lamenti del ritardo con cui riesce ad ottenere una

certificazione o riceve risposta ad un'istanza e poi, nel momento in cui è lui a dover fornire la sua prestazione ad un altro utente, non si comporti nel modo in cui vorrebbe essere trattato dagli altri pubblici dipendenti. Vi è bisogno, cioè, di un processo di educazione al lavoro, nell'ambito pubblico, che può andare avanti soltanto se noi non ci facciamo « tremare la mano », ossia se riusciamo ad evitare di essere travolti dalle esigenze clientelari o elettorali.

Ha detto bene il ministro Cassese nell'intervista che ho poc'anzi richiamato: lui, il Presidente Ciampi ed altri ministri non debbono rispondere ad esigenze di natura elettorale e possono quindi evitare che prevalga, nel loro quotidiano operato, un'impostazione che è parte integrante della democrazia (ma, dico io, della democrazia malata, non di quella avanzata, nella quale ciascuno abbia consapevolezza non soltanto dei suoi diritti, ma anche dei suoi doveri). Poiché questo è un passaggio, una transizione verso il nuovo, come si usa dire oggi, abbastanza travagliata, ma senza alternative, mi auguro che i prossimi giorni, settimane e mesi, consentano a lei, signor ministro, ed alla Commissione, che ha confermato, attraverso le dichiarazioni del presidente, la volontà di ostacolare con qualsiasi mezzo e in qualsiasi modo i ritorni al passato, di lavorare per questo paese e per un'amministrazione pubblica diversa.

HANS WIDMANN. Signor ministro, dalla sua relazione introduttiva posso dedurre che forse questa sarà la volta buona per riorganizzare la pubblica amministrazione, affinché tutto funzioni per il meglio. La pubblica amministrazione da tempo è bersaglio di accuse più che giustificate, ma anche di una critica sommaria ingiustificata ed inqualificata, causata da disfunzioni esistenti, che spesso non sono però attribuibili al personale, bensì a ingerenze politiche, alla mancata managerialità della dirigenza e ad una legislazione caotica.

Il Governo, come organo responsabile, deve provvedere ad eliminare al più presto queste disfunzioni. L'immagine del dipendente pubblico si è trasformata: non deve più essere solo il cosiddetto servitore dello Stato, ma più che altro una specie di difensore civico. Il cittadino tiene molto alla correttezza come vecchia virtù del dipendente pubblico. Il mutamento dei tempi richiede anche cortesia e gentilezza, che includono una comprensione individuale. In misura crescente i cittadini si aspettano più iniziativa e capacità manageriali, un comportamento dinamico ed autonomo del dipendente pubblico.

La carta dei diritti dei cittadini deve finalmente diventare realtà. L'amministrazione pubblica deve essere trasparente e chi non contribuisce a tale evoluzione deve essere rimosso dal proprio incarico.

La privatizzazione del pubblico impiego deve cominciare dalla dirigenza e non certo dalla donna delle pulizie. Se la dirigenza è all'altezza del compito tutto funziona regolarmente. Qualsiasi cittadino che ha avuto esperienze con gli uffici ministeriali a Roma è giunto alla conclusione che veramente Roma è la città eterna. Da qui è facile dedurre che una medicina efficace è il decentramento, che può rendere così la pubblica amministrazione più trasparente e più idonea a soddisfare le esigenze dei cittadini.

Si è dovuto constatare che le disposizioni legislative non vengono rispettate neppure dalla pubblica amministrazione, altrimenti non sarebbe possibile che in un anno vengano assunte 87 mila persone, delle quali soltanto 7 mila in base ad autorizzazione del Dipartimento per la funzione pubblica.

Deve inoltre finire la pessima abitudine del precariato. A parte la disuguaglianza creata in questo modo, i precari vengono lasciati per anni in una situazione di incertezza. Come esempio voglio citare i precari dell'ANAS. Dal 1962 vengono assunti e licenziati ogni tre mesi, sebbene l'azienda abbia bisogno di questi collaboratori qualificati. Ultimamente, in conseguenza del terremoto di Tangentopoli, costoro sono stati lasciati a casa con poche speranze di assunzione, avendo molti di loro anche raggiunto un'età che rende

difficile trovare un altro lavoro. Questi precari sono le vittime dell'incapacità dell'amministrazione statale.

Partendo dalla constatazione di gravi irregolarità rilevate dallo stesso ministro, dobbiamo chiederci se il Governo intenda assumere provvedimenti nei confronti di chi ha abusato del potere. Il Governo deve imparare ad essere un datore di lavoro serio: non è ammissibile che i contratti di lavoro scaduti non siano rinnovati per anni e che quelli rinnovati non vengano applicati. Nel 1993 i dipendenti pubblici non hanno percepito alcun aumento, mentre le agevolazioni agli imprenditori sono state normalmente concesse. Certamente non si può pretendere una partecipazione del personale al rinnovamento se regna un clima di malcontento. Le notizie riportate sulla stampa odierna sono però confortanti; è pertanto auspicabile che la via prospettata diventi la norma per il futuro, soprattutto per quanto riguarda le scadenze.

Come rappresentante di una minoranza etnica devo aspramente rimproverare la dirigenza di certi ministeri che disprezzano totalmente le varie disposizioni dello statuto speciale della nostra regione, malgrado esso sia in vigore sin dal 1972. Devo infine lamentare che alcuni ministeri hanno trasferito le loro sedi da Bolzano a Trento per non dover rispettare le norme prima citate: per rimediare a ciò chiedo che i ministeri in questione ripristinino le loro sedi a Bolzano, qualificandole come sedi regionali. Inoltre il Dipartimento per la funzione pubblica deve assumersi l'incarico, di concerto con il commissario di Governo presso la provincia autonoma di Bolzano, di vigilare affinché le varie assunzioni avvengano esclusivamente nel pieno rispetto delle norme dello statuto speciale. La deroga al blocco delle assunzioni per il 1993, riguardante la provincia autonoma di Bolzano, deve essere prorogata anche per il 1994, poiché siamo in forte ritardo nell'attuazione dell'articolo 89 dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige, soprattutto a causa del blocco delle assunzioni in vigore fin dal 1992.

La stima, la fiducia nelle istituzioni e la loro credibilità dipendono fortemente dal buon funzionamento della pubblica amministrazione. Al riguardo l'Italia deve compiere notevoli sforzi e decidere, a questo punto, se aderire o meno all'Europa.

Riconfermo tuttavia la mia speranza che le sue intenzioni, signor ministro, diventino realtà.

REMO GASPARI. Signor presidente, desidero esprimere al ministro Cassese la grande fiducia che abbiamo in lui ed affermare che la decisione di porlo alla direzione del Dipartimento per la funzione pubblica è stata sicuramente una delle più felici avute dal Governo: una scelta molto importante, perché gran parte del futuro del nostro paese dipenderà, oltre che dall'economia, anche dall'efficienza e dalla capacità di lavorare e di produrre della pubblica amministrazione. Il professor Cassese non solo è un esperto del settore a livello universitario, ma soprattutto ha una dote da tutti riconosciuta: l'estrema concretezza con cui cala i principi giuridici nella realtà attuativa del tessuto economico e sociale del paese. Personalmente ho potuto apprezzare ed ammirare questo realismo attuativo in due circostanze: nella gestione della commissione di garanzia, che ha permesso di affrontare una materia nuova e difficile con piglio realistico, al servizio del paese (cosa di cui gli sono molto grato) e nel lavoro condotto per l'attuazione della legge 7 agosto 1990, n. 241, che considero un elemento fondamentale della futura gestione dell'apparato pubblico.

Voglio dire al mio collega di partito che la situazione relativa alla dislocazione del personale della pubblica amministrazione sul territorio nazionale è un po' diversa da quella da lui indicata. Infatti, se non ricordo male, il professor Rey affermò che, in base ai primi dati del censimento effettuato al nord, la presenza del personale della pubblica amministrazione era molto superiore a quanto si pensasse. Devo dire che per me la sorpresa fu relativa, in quanto qualche anno prima, ad opera di

un gruppo industriale molto importante (la Società italiana vetro), ebbi l'occasione di ascoltare la relazione del professor Tosato il quale rimproverava gli amministratori dell'area nella quale quella azienda aveva la sua sede di premere troppo per le assunzioni nell'industria, quando, a seguito di un'attenta analisi da lui condotta su tutti i settori occupazionali, si registrava una forte carenza nel settore pubblico. Ricordo che in quell'occasione presi la parola per dire che ciò era vero, ma che non era una novità, perché in un'area depressa le strutture pubbliche registrano la depressione che c'è: la domanda di servizi pubblici era ridotta e quindi la struttura burocratica e l'organico della pubblica amministrazione erano limitati. L'evoluzione di quella realtà avrebbe portato automaticamente l'adeguamento del personale pubblico, con un conseguente aumento della domanda di servizi e quindi con una risposta anche occupazionale diversa della pubblica amministrazione.

Detto questo, ritorno all'argomento principale, ossia alla legge n. 241 ed alla dirigenza. Noi tutti viviamo l'angoscia di Tangentopoli: qualunque giornale prendiamo in mano riporta questo argomento. Credo che compito del Governo e del Parlamento non sia quello di raccogliere le notizie che ci addolorano, bensì di realizzare nella pubblica amministrazione i cambiamenti atti ad impedire che un fenomeno così grave, così nocivo anche per l'immagine dell'Italia, abbia a ripetersi. Ritengo che nel nostro paese vi siano le condizioni per porre un argine molto consistente a queste vicende così dolorose, attuando in pratica due leggi fondamentali che abbiamo a disposizione. La prima è la legge di riforma degli enti locali che dovrebbe assicurare trasparenza, chiarezza e sicurezza nel rapporto con il cittadino e con la pubblica amministrazione, nonché rendere più difficili gli episodi di corruzione e di concussione verificatisi nella pubblica amministrazione. La seconda è la legge n. 241. A tale riguardo, non solo auspico una pressione molto più aggressiva della Presidenza del Consiglio per l'applicazione di tale provvedimento, ma voglio pregare l'autorità giudiziaria, che si diletta molto con Tangentopoli, di dilettarsi anche con l'applicazione della legge n. 241. Se, infatti, questa rimane inosservata in molte amministrazioni, lo si deve principalmente al fatto che la sanzione penale che dovrebbe colpire l'inosservanza viene raramente applicata. Questo mi sembra un elemento estremamente importante per dare certezza al cittadino, per porlo sullo stesso piano della pubblica amministrazione e per impedire che la vecchia abitudine di « oliare gli ingranaggi » si perpetui nel tempo. Ciò significa creare tutte le condizioni necessarie affinché la corruzione e la concussione diventino se non impossibili, per lo meno molto difficili da commettere.

Suggerirei inoltre al ministro Cassese di rivedere la disciplina di accesso ai documenti della pubblica amministrazione. Il provvedimento attuativo elaborato dalla Presidenza del Consiglio mi è sembrato molto blando, mentre quello redatto dal gruppo Cassese mi sembrava contraddistinto da molta determinazione e realismo. Ritengo che una revisione in questo senso vada fatta, perché la possibilità di accesso alla documenti amministrativi rende difficile l'imbroglio e quindi il reato.

Ugualmente importante e determinante è l'integrale applicazione del provvedimento assunto dal Governo e dal Parlamento in merito alla dirigenza, che fino ad ora ha avuto un'applicazione elusiva da parte della pubblica amministrazione. In alcuni casi devo far presente al ministro per la funzione pubblica che politici e funzionari hanno trovato una scusa per non applicare nella loro pienezza le norme relative alla responsabilità, ai doveri ed ai compiti dei dirigenti, tirando in campo il fatto che la legge finanziaria per il 1993 non teneva conto della sopravveniente legge sulla dirigenza e che quindi la gestione dei capitoli di spesa non poteva essere trasferita ai dirigenti perché non prevista dall'impianto di bilancio che la finanziaria aveva recepito. Ritengo che l'argomento non sia assolutamente valido, tuttavia nella nuova legge finanziaria dovrà essere conferita al dirigente la possi-

bilità di esplicare in pieno tutte le sue responsabilità. La gestione deve essere spettanza della dirigenza e della pubblica amministrazione nel suo complesso e non certo del ministro. Questo è un aspetto essenziale della legge sulla dirigenza, altrimenti la riforma fallirebbe, così come è fallita la riforma del decreto del Presidente della Repubblica n. 748 del 30 giugno 1972. Quest'ultima ogni tanto viene citata solo per ricordare che è morta a seguito di una serie di leggi successive che l'hanno spogliata di tutti i suoi contenuti migliori.

Infine vorrei fare un'osservazione riguardante un argomento di grande attualità. Sappiamo che i sindacati sono tutti concordi nel chiedere, in questo difficile momento della nostra economia, il solo mantenimento del potere di acquisto dei salari: questo è il loro obiettivo. In realtà i sindacati questo discorso lo hanno fatto anche in altre occasioni, ma alla prova dei fatti il mantenimento del potere di acquisto dei salari non è stato tale, perché i conteggi non sono stati mai molto precisi. Inoltre nei contratti si sono inserite alcune norme che dovevano operare marginalmente, con un minimo di costo, e che invece hanno inciso in maniera rovinosa contribuendo a disgregare la pubblica amministrazione. Faccio un esempio: il contratto degli enti locali. Era previsto (ed in proposito ci fu un braccio di ferro tra l'ANCI, l'UPI ed i sindacati) che l'ultimo contratto non avrebbe dovuto fare registrare alcuno sfondamento di livello. Dopo lunga discussione si arrivò alla soluzione di prendere in esame la possibilità di un eventuale sfondamento solo per alcune nuove figure che erano maturate per effetto dell'introduzione nella pubblica amministrazione di tecnologie avanzate. Mi riferisco ad alcuni operatori che si occupavano dei processi informatici in modo specifico, quindi si trattava di pochissimi casi. Nell'applicazione pratica è invece successo di tutto. Vi cito il caso del comune di Roma. Ricevetti il sindaco ed il vicesindaco di Roma, i quali mi dissero che la richiesta sindacale che avevano ricevuto era di uno sfondamento di livelli per 30 mila dipendenti su 32 mila in organico presso l'amministrazione capitolina. Il sindaco di Roma mi chiese una circolare che disciplinasse l'applicazione del contratto, cosa che feci subito: in conseguenza di ciò fui minacciato di essere denunciato all'autorità giudiziaria per abuso di potere, e mi fu detto che sarebbe stata sottoposta al TAR la questione se il ministro per la funzione pubblica avesse o meno il diritto di ripetere ciò che era scritto in chiaro nel contratto. Comunque, dopo circa quattro mesi tornò da me il sindaco di Roma per dirmi che era riuscito a chiudere in modo conveniente la vertenza, autorizzando soltanto 1600 sfondamenti di livello. Era stato però sottoscritto l'impegno secondo cui quanti accedevano al livello superiore non avrebbero svolto le funzioni superiori, bensì le stesse svolte fino ad allora, altrimenti l'amministrazione capitolina sarebbe rimasta senza personale di sportello. Questi sono gli eccessi che si verificano nell'attuazione di contratti in cui piccole cose diventano giganti di spesa, fanno sprofondare i bilanci e disorganizzano la pubblica amministrazione.

Un altro esempio è rappresentato dall'Agenzia per il Mezzogiorno: 2400 persone si sono trovate senza mansioni grazie alla legge 1° marzo 1986, n. 64. Tutti costoro sono rimasti al loro posto, ma alla fine, per poter battere a macchina degli elaborati, ci si è dovuti rivolgere ad un'agenzia. Questo è il metodo con cui si procede e tutto ciò è accaduto nella pubblica amministrazione per colpa di chi segue il settore in questa maniera.

In un momento di assoluta emergenza economica credo che debba essere accolta la richiesta dei sindacati di mantenere il potere d'acquisto dei salari, nonché quella di una verifica biennale o quadriennale del tasso reale di inflazione, in maniera che si possa porre rimedio ad un'eventuale erosione del potere d'acquisto dei salari. Consiglierei tuttavia di seguire il sistema che tutti gli altri paesi adottano, a cominciare dalla Francia: mi riferisco ad un provvedimento unico che adegui le retribuzioni ad un tasso collegato a quello dell'inflazione programmata, in modo che esso agisca automaticamente poi su tutte le

retribuzioni. Questo per un periodo di due o tre anni, a seconda delle valutazioni del Governo sulla situazione economica, dopo di che si ritornerà ai contratti. Fino ad allora è importante che il Governo conosca i costi certi degli oneri contrattuali e ciò si può ottenere soltanto se l'incremento della retribuzione è legata ad una percentuale unica per tutti i contratti del settore pubblico.

Capisco che è molto difficile fare accettare tale principio, ma in altri paesi europei è questo il criterio che si segue. In tal modo si ha la certezza della spesa e si evitano quelle situazioni di insicurezza e di trascinamento che sono caratteristiche del nostro paese.

Nella passata legislatura abbiano sofferto il fatto che la legislazione relativa al pubblico impiego è stata caotica. Ogni singola amministrazione ha trattato con spirito campanilistico il problema degli appartenenti al proprio settore, creando così il caos, determinando una legislazione frammentaria in tutta la pubblica amministrazione e provocando giustamente la reazione dei sindacati. Questi ultimi osservavano che mentre in sede sindacale si cercava di coordinare la politica salariale per cercare di evitare i sorpassi e le emulazioni, in sede parlamentare tutto si ribaltava. Per questo motivo la XI Commissione della Camera ha competenza in materia di lavoro sia pubblico sia privato. Al Senato, invece, la I Commissione ha competenza in materia costituzionale e si occupa di personale pubblico, nonché di ordinamento. Cosa accade in pratica ? Per esempio il decreto che prevedeva l'assorbimento del personale dell'ex Ministero delle partecipazioni statali e di alcune aziende privatizzate è stato assegnato al Senato non alla XI Commissione, investita del solo parere, bensì alla I Commissione affari costituzionali ed a quella per gli affari produttivi, escludendo di fatto quella che ha competenza primaria in questa materia. Se non si porrà rimedio a ciò, ogni provvedimento navigherà verso la Commissione che ha competenza su determinate materie e risorgerà quel campanilismo cui facevo prima riferimento, cosicché il caos che si vuole eliminare nella pubblica amministrazione sarà rigenerato nelle aule parlamentari.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che alle 16,30 sono previste votazioni in Assemblea per cui a quell'ora dovremo presumibilmente terminare i nostri lavori. Poiché risultano iscritti a parlare altri quattro colleghi ed il ministro deve ancora replicare, ritengo opportuno rinviare ad altra seduta la conclusione dell'audizione, anche perché il ministro ha degli impegni da rispettare.

MARIDA BOLOGNESI. Signor presidente, preannunzio che il mio intervento sarà estremamente breve.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito potrebbe essere rinviato a martedì prossimo.

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica.* Martedì prossimo ho un impegno presso la Commissione affari costituzionali del Senato, però verso le 14 sarei disponibile a venire in Commissione.

ORAZIO SAPIENZA. Desidererei avere qualche notizia dal ministro sul destino dei precari, perché riceviamo pressioni da parte delle categorie interessate. Sappiamo che il Ministero del lavoro sta predisponendo qualche provvedimento al riguardo, desideriamo però conoscere l'intenzione del ministro Cassese, in quanto al momento il dipartimento da lui diretto viene indicato come il nemico dei precari. Poiché sappiamo che le cose non stanno così, la pregherei di dirci se sta realizzando qualche iniziativa per affrontare almeno in parte il problema.

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica.* In base ai calcoli aggiornati le persone che nel 1992, con inizi in epoche diverse e con modalità diverse, avevano un rapporto non stabile con la pubblica amministrazione erano 135 mila. A queste se ne dovrebbero aggiungere altre 50 mila circa se fossero approvati i provvedimenti

di vario genere che sono in corso d'esame presso le Assemblee parlamentari.

Il problema dei precari si pone sotto diversi punti di vista. Innanzitutto occorre stabilire se essi siano stati assunti per un lavoro permanente o temporaneo, quindi se la funzione per la quale sono stati scelti sia permanente nella pubblica amministrazione oppure no. Inoltre occorre stabilire con quali criteri siano stati scelti. Al riguardo non solo ho preparato tutta la documentazione necessaria, e fornirò alla Commissione in brevissimo tempo le tabelle analitiche, ma ho fatto svolgere delle ispezioni. Non basta infatti dire che vi è stata una selezione tramite prove a quiz, occorre anche appurare se queste abbiano permesso una selezione corrispondente a quel tipo di attività. Debbo ritenere la raccolta dei dati quantitativi completa, così come quella riguardante i dati normativi; sto invece completando l'analisi delle situazioni di fatto e sono pronto a riferire al più presto in Commissione. Posso solo aggiungere che le persone che si definiscono precarie non sono, nella maggior parte dei casi, « in mezzo ad una strada », come si usa dire: in molti casi sono persone che in questo momento continuano a prestare la loro attività. Quindi il problema è urgente, ma non urgentissimo. All'università molti di noi sono stati precari per decenni...

ANTONIO PIZZINATO. Una cosa è essere precari all'università, un'altra esserlo in un'azienda !

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica.* Per 8 anni sono stato precario e ogni anno venivo nominato professore: senza quella nomina non avrei avuto altro mezzo di sostentamento. Dopo di che ho vinto, al pari di altri che svolgevano un altro lavoro, un concorso pubblico aperto a tutti, in cui il servizio da me prestato non è stato valutato. Con la dizione « precari » si fa riferimento un po' a tutto e per questo cerco di fare chiarezza non soltanto nelle leggi che lo regolano, ma anche nelle funzioni che costoro devono svolgere. Se sono stati assunti per una funzione temporanea, comprenderete bene che vi è qualcosa che non va nella pubblica amministrazione. Se invece sono stati assunti senza selezione...

MARIDA BOLOGNESI. Magari oggi hanno acquisito una certa professionalità.

SABINO CASSESE, *Ministro per la funzione pubblica.* Può anche darsi, ma non abbiamo alcun elemento per giudicare come siano stati presi; l'ideale sarebbe che a tutte queste persone venisse consentito, alla pari degli altri e con il riconoscimento della qualità e della quantità del lavoro svolto sotto forma di un punteggio, di partecipare ad un concorso pubblico. Il fatto grave è rappresentato dalla coesistenza del blocco dei concorsi del precariato. Se i precari potessero partecipare ad un concorso, probabilmente uscirebbero da questa condizione: l'esempio che ho citato prima e che mi riguardava era anche un auspicio in questo senso.

PRESIDENTE. In considerazione degli impegni del ministro e delle votazioni che stanno per svolgersi in Assemblea, rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 16,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Stenografia il 22 giugno 1993.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO